

Riunione del 22 Settembre presso il Comune di Milano con l'Assessore ai Lavori pubblici.

L'incontro era stato fissato per concordare le modalità di trasferimento formale di un contratto del valore di oltre € 5 Mln. per la riqualificazione energetica di 38 scuole del Comune, a costo zero per l'Amministrazione, fuori del Patto di Stabilità e con un Risparmio Annuo Garantito del 35% rispetto la Baseline storica, di cui una parte, pari al 15,5% (5,5% sulla baseline) come Sgravio di Bilancio immediato per il Comune.

Il contratto faceva parte di un'iniziativa più ampia realizzata dalla Provincia di Milano con il sostegno finanziario della BEI e della Commissione europea, per "modernizzare" le modalità e gli standard contrattuali italiani finalizzandoli al raggiungimento degli obiettivi comunitari di riduzione dei consumi finali, nonché delle emissioni di CO2 in atmosfera.

C'erano tutti, o quasi: oltre all'Assessore ai lavori pubblici, erano presenti tutti i dirigenti comunali che avevano seguito passo passo tutto lo svolgimento del progetto e che avevano contribuito notevolmente a prepararlo con competente ancorché puntigliosa meticolosità. Erano presenti i tecnici di AMAT, l'agenzia per l'ambiente del Comune che, con grande fatica aveva ricostruito i consumi e i costi storici di metano, gasolio e energia elettrica in possesso degli uffici comunali e di A2A, spesso difficili da scomputare o comunque strutturati in modo non direttamente utilizzabili. C'era anche un rappresentate di Expo2015 S.p.A. con cui Provincia e Comune avevano sottoscritto un protocollo per una contribuzione "in equity" di una discreta somma (pur ridotta dagli originari € 1,5 Mln a € 500.000) che la società Expo metteva a disposizione in cambio dei diritti sulle quote di CO2 evitata con la realizzazione del progetto.

Mancava però chi aveva attivato l'iniziativa, l'Assessore all'ambiente.

Tutta la storia del contratto da trasferire parte ufficialmente il 13 Settembre del 2012, con una deliberazione consiliare, la n° 34, che descrive minuziosamente "il chi fa che cosa" compresa la modalità di remunerazione delle responsabilità aggiuntive che i Tecnici del Comune di Milano dovranno svolgere nella gestione del contratto ⁽¹⁾. Da non sottovalutare quest'ultimo aspetto; il diavolo sta nei dettagli, diceva qualcuno, ma questo lo vedremo più avanti.

L'esordio dell'Assessore ai lavori pubblici non è dei più promettenti: "*d'emblée*" dichiara di non sapere né aver mai ricevuto nulla al riguardo e che comunque si discute di obbligazioni assunte da precedenti amministrazioni.

Questo è sembrato un colpo basso: la Signora non può non sapere che la delibera "madre" di tutto il processo, presentata dall'Assessore all'Ambiente, è stata approvata all'unanimità, quindi anche con il suo voto e porta la firma di ben sei dirigenti responsabili delle differenti aree interessate al progetto; progetto che è stato costantemente orientato e seguito da un apposito Comitato Guida, istituito con la delibera stessa.

Ma il campanello di allarme scatta quando la Signora aggiunge un "caveat" alla discussione: "noi vogliamo contratti comprensivi di combustibile ... altrimenti dobbiamo andare a comprarcelo a parte".

Et Voilà ... il gioco è chiaro ... Si sono appena "liberati" della gestione di oltre 550 stabili con un contratto all-inclusive molto conveniente sia in termini di risparmio monetario immediato sia in termini di sgravio di responsabilità per somme consistenti di lavori pubblici, e arrivano i Provinciali a volergli rifilare un contratto sul quale poi "tocca a noi di lavorare".

In effetti il contratto negoziato con Cofely su convenzione Consip per servizi all-inclusive è decisamente vantaggioso. Primo: consente uno sgravio di bilancio immediato consistente ... a spanne può arrivare al 15-20%. Secondo: abbinato e incluso nel Canone c'è un controvalore del 10% dell'intera somma contrattuale, combustibile incluso, che il Comune può utilizzare per effettuare adeguamenti normativi, manutenzioni straordinarie, e ... interventi di efficienza energetica, più un altro 10% extra-Canone, il tutto solo con procedure interne prestabilite e senza gare ...

C'è un dettaglio però: le Amministrazioni che stipulano tali contratti, difficilmente possono sapere se eventuali riduzioni nei costi di riscaldamento siano dovute all'efficacia degli interventi di riqualificazione, a un'effettiva buona gestione degli impianti o a uno sconto sul combustibile fornito. Il risultato per il Comune è comunque positivo, ma questo aspetto impedisce una reale trasparenza contrattuale oltre che a limitare la

⁽¹⁾ vedi: <http://www.comune.milano.it/albopretorio/ConsultazioneDelibere/showdoc.aspx?procid=39603>

cosiddetta “deep renovation” degli involucri edilizi che notoriamente è più costosa, ha tempi di ritorno dell’investimento più lunghi e presenta maggiori rischi in termini di prestazione finale.

D’altro canto il nuovo contratto, che poi rappresenta una nocciolina nel mare delle scuole da mantenere (38 su 600), se da una parte impone la realizzazione e la conduzione di un sistema di gestione dell’energia (SGE) tipicamente computerizzato, dall’altra offre l’opportunità di utilizzare parte dei risparmi monetari immediati, per remunerare queste attività.

E infatti la discussione si sposta rapidamente sull’articolo n° 4.6 della Convenzione Provincia-Comune che recita testualmente:

“gli oneri relativi allo svolgimento delle attività di responsabile dei lavori e responsabile unico del procedimento e collaudi, resteranno a carico del Comune a valere sui risparmi generati dal Programma di investimento a beneficio del Comune stesso e verranno concordati e delineati nel contratto stipulato tra Comune ed ESCO dove, in seguito agli investimenti dalla stessa proposti potrà essere effettuata una stima generale delle opere e da questa poi ricavare i corrispondenti lavori da riconoscere alle figure comunali che abbiano preso parte all’attività”

I compiti di responsabilità che il Comune deve assumere, in quanto proprietario degli immobili, sono tipicamente due: il cosiddetto RUP (Responsabile Unico del Procedimento), che dovrà durare, con forme e modalità da definire poi, per tutta la durata del contratto, 15 anni, e il responsabile per gli aspetti legati alla sicurezza durante la fase di realizzazione delle opere di riqualificazione, stimata in sei mesi.

Questi compiti professionali, regolati dagli Ordini e che hanno valore di legge, vanno retribuiti secondo le indicazioni di atti specifici, regolamenti, ecc. Le Amministrazioni Pubbliche hanno in genere regolamenti e atti interni che ne regolano tutti i dettagli.

Dato che ogni contratto rilevante comporta questi aspetti, la provenienza e la ripartizione dei fondi necessari alla remunerazione di tali responsabilità, è oggetto di negoziazione contrattuale, a volte puntigliosa, per “portare a casa risorse” e distribuirle poi tra i dipendenti comunali che si graveranno di tali responsabilità.

In alcuni tratti la conversazione si infervora: qualcuno chiede addirittura ai legali che hanno seguito tutta la procedura, se sia possibile beneficiare sì della remunerazione aggiuntiva indotta dal contratto, ma comunque lasciare la responsabilità in capo alla ESCO; in pratica usufruire delle remunerazioni aggiuntive, ma non fare nulla e non firmare mai nulla.

Di fatto il contratto, nella sua parte innovativa di modalità di verifica delle prestazioni effettive delle opere in termini di minori consumi come elemento di determinazione dei canoni annui, introduce una funzione di Governance che l’Amministrazione deve affrontare se vuole compensare quelle perdite di conoscenza che i contratti all-inclusive tipicamente inducono.

Secondo Jensen & Merklings (1976) due economisti americani, questo problema riguarda tutte le situazioni in cui vengono attuati contratti con società esterne per la gestione di tutti quei servizi che vanno sotto la dizione di “outsourcing” o esternalizzazione.

A maggior ragione, quando ci si trova di fronte a Partenariati Pubblico Privato, quali quelli di cui stiamo parlando, e se si vogliono limitare i potenziali danni dovuti all’ “Adverse Selection” e/o al “Moral Hazard”⁽²⁾, che tali contratti comunque racchiudono di per sé, la costituzione e il governo di un solido sistema di Monitoraggio e Verifica delle Prestazioni è condizione necessaria per compensare quelle perdite di sovranità che contratti lunghi e complessi comportano.

Ma evidentemente queste sono decisioni squisitamente politiche che il Comune di Milano deve assumere e questo non sembra essere il tavolo adatto.

Ing. Sergio Zobot

Ex-direttore del Settore Energia della Provincia di Milano.

Milano, Ottobre 2014

⁽²⁾ “Adverse Selection” ovvero l’impossibilità di redigere dei contratti perfetti, cioè accordi in cui si prevedono tutte le possibili situazioni e scenari futuri e si descrive il comportamento a cui ciascun soggetto è tenuto ad attenersi.

“Moral Hazard” ovvero l’opportunismo da parte dei soggetti coinvolti, ovvero il perseguimento da parte degli stessi di finalità proprie ed egoistiche con astuzia e, se necessario, anche con l’inganno.